Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8663**
14. Wahlperiode 21. 03. 2002

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Horst Seehofer, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/7443 –

Arbeit statt Sozialhilfe – Hin zu einer Kultur von Geben und Nehmen

A. Problem

Insbesondere die hohe Arbeitslosenzahl unter geringqualifizierten Arbeitnehmern erfordert nach Ansicht der Antragsteller neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik und niedrigere Lohnnebenkosten. Reformüberlegungen müssten dabei im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bei dem Zusammenspiel der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und bei der Belebung des Niedriglohnsektors ansetzen. Trotz gleicher Zielrichtung und steuergetragener Finanzierung bestünden zwischen den Systemen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe Unterschiede. Während sich die Arbeitslosenhilfe am letzten Nettoeinkommen orientiere, werde die Sozialhilfe/Hilfe zum Lebensunterhalt am individuellen Bedarf ausgerichtet. Es bestünden des Weiteren unterschiedliche Zumutbarkeitsregelungen für die Annahme einer angebotenen Arbeit und unterschiedliche Grenzwerte hinsichtlich des Einsatzes eigenen Einkommens und Vermögens. Auch sei das Leben ohne Arbeit (mit Sozial- oder Arbeitslosenhilfe und gegebenenfalls Schwarzarbeit) häufig finanziell attraktiver als das Leben mit Arbeit und mit selbstverdientem Geld. Dadurch würden falsche Anreize geschaffen.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, einen Gesetzentwurf zur Vereinheitlichung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe vorzulegen, eine Entlastung der Familien vorzunehmen, stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme zu schaffen, einheitliche Leistungen für Arbeitsfähige einzuführen und sicherzustellen, dass den Kommunen und Ländern durch eine Neuregelung keine Mehrkosten entstehen.

Ablehnung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 14/7443 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Annahme des Antrags auf Drucksache 14/7443 oder Verfolgung anderer Strategien.

D. Kosten

Der Ausschuss hat auf eine Kostenerörterung verzichtet.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag – Drucksache 14/7443 – abzulehnen.

Berlin, den 20. März 2002

Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung

Doris Barnett	**Brigitte Lange**
Vorsitzende	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Brigitte Lange

I. Beratungsverlauf

Der Deutsche Bundestag hat auf seiner 209. Sitzung am 14. Dezember 2001 den Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 14/7443 in erster Lesung beraten und dem Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und dem Finanzausschuss, dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder zur Mitberatung überwiesen.

Der **Finanzausschuss** hat auf der 123. Sitzung am 20. Februar 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Abwesenheit der Fraktion der FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrages auf Drucksache 14/7443 zu empfehlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat auf der 99. Sitzung am 27. Februar 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrages auf Drucksache 14/7443 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat auf der 75. Sitzung am 27. Februar 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrages auf Drucksache 14/7443 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat auf der 83. Sitzung am 20. Februar 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrages der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 14/7443 zu empfehlen.

Der **Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder** hat auf der 77. Sitzung am 27. Februar 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Abwesenheit des Vertreters der Fraktion der FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 14/7443 zu empfehlen.

Der federführende **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat auf seiner 112., 114. und 123. Sitzung am 23. Januar, 28. Januar und 13. März 2002 die Vorlage beraten. Als Ergebnis hat der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP beschlossen, die Ablehnung des Antrages auf Drucksache 14/7443 zu empfehlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit der Entschließung soll die Bundesregierung aufgefordert werden, u. a. einen Gesetzentwurf zur Vereinheitlichung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe vorzulegen, eine Entlastung der Familien vorzunehmen, stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme zu schaffen, einheitliche Leistungen für Arbeitsfähige einzuführen und sicherzustellen, dass den Kommunen und Ländern durch eine Neuregelung keine Mehrkosten entstehen.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss hat auf seiner 112. Sitzung am 14. Dezember 2001 die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu diesem Antrag, weiteren Anträgen der Fraktionen und dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 14/8010 und der Fraktionen SPD und BÜNDNIS/DIE GRÜNEN zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) beschlossen, die am 28. Januar 2002 als 116. Sitzung durchgeführt wurde. Die Mehrzahl der Sachverständigen hat schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die zusammengefasst in der Ausschussdrucksache 14/2050 verteilt wurden.

Nachstehend werden die wesentlichen Aussagen der geladenen Sachverständigen dargestellt. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die erwähnten Ausschussdrucksachen und die Wortprotokolle der Anhörungen verwiesen.

Der **AOK Bundesverband** hält als Fazit fest, eine kostendeckende Beitragsregelung sei aus der GKV-Perspektive im Interesse der Beitragssatzstabilität in der GKV unverzichtbar. Die Einbeziehung sämtlicher Sozialhilfeempfänger in die GKV würde jedoch zu erheblichen Verwerfungen unter den einzelnen Krankenkassen führen. Von daher seien – bis zum Wirksamwerden einer RSA-Reform – flankierende Regelungen zu treffen, die eine besondere Berücksichtigung des erhöhten Ausgabenrisikos dieser Versichertengruppe (z. B. im Rahmen von Sonderregelungen für so genannte Härtefallversicherte) im RSA vorzusehen hätten.

Die **Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.** fordert eine Reform der Regelsatzfestlegung, die das jetzige System zu vereinfachen und die Situation von Familien besonders zu berücksichtigen hätte. Eine solche Vereinfachung, auch durch sinnvolle Pauschalen, müsse bedarfsorientiert sein. Gestärkt werden solle das Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe. Die Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt müsse verbessert werden. Deshalb sei die Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern verpflichtend auszubauen und die Beschäftigungsförderung eng mit dem angesprochenen Hilfeplansystem zu verknüpfen. Eine besondere Berücksichtigung bedürfe die Situation von Kindern in der Sozialhilfe, die materielle Situation von Familien mit Kindern müsse stärker berücksichtigt werden. Auch sollten ausreichende und bedarfsgerechte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder bis 14 Jahren zur Verfügung stehen. Gefordert wird des Weiteren, dass sich die Bundesregierung und der Bundestag verbindlich darauf festlegen, dass dies die letztmalige Verlängerung der Übergangsfrist zur Festlegung der Regelsätze nach § 22 BSHG sei und bis zu ihrem Ablauf eine Reform der Sozialhilfe ausgearbeitet würde.

Professor Dr. Bäcker ist u. a. der Ansicht, dass eine Reihe von Argumenten deutlich machen, dass das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht durch eine Verschiebung der

Aufgaben auf die Kommunen „gelöst“ werden könne. Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern hieße die wenig spektakuläre und auch sicher mühevolle, aber einzig zielführende Perspektive. Dabei gehe es wie im Modellprogramm der Bundesregierung um gemeinsame Anlaufstellen der beiden Träger, die Straffung der Verwaltungsabläufe und eine Verbesserung der Informations- und Datenaustausches sowie um die Durchführung gemeinsamer Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen.

Die **Bundesanstalt für Arbeit** begrüßt den Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung von befristeten Regelungen im Bundessozialhilfegesetz. Erst nach Beendigung der derzeit laufenden Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) würden verwertbare Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bzw. zur Gestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit vorliegen. Insoweit bliebe durch die angestrebte Verlängerung der Befristung für die Übergangszeit ein erweiterter Handlungsspielraum für die Träger der Sozialhilfe – und im Zusammenwirken damit auch für die Arbeitsverwaltung – erhalten, der einer verbesserten Eingliederung der Hilfeempfänger dienen würde und damit potentiell kostenmindernd sei.

Für die **Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e. V.** sollte neben einer engeren Verzahnung der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit durch die Sozialämter und der Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsämter auch die Intensivierung der Kooperation zwischen Arbeitsvermittlung und Schuldnerberatung erfolgen. Neben den Schwerpunktbereichen Vermittlung und Qualifizierung gehöre zu einem abgestuften, erfolgversprechenden Fallmanagement insbesondere auch flankierende Maßnahmen wie Schuldnerberatung oder andere soziale Hilfestellungen.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen e. V. (BAG-SHI)** ist der Meinung, zusammengefasst würden alle Modelle die Parole beinhalten, raus aus der Sozialhilfe, rein in die (fiktive) Erwerbstätigkeit. Ziel sei nicht eine vernünftige, ausreichende Existenzsicherung für (allein) Erziehende und Kinder durch staatliche Leistungen. In der Zielrichtung unterschieden sich die Modelle deutlich von der Position der BAG-SHI. Deren Ziel sei die Existenzsicherung von Kindern und Erziehenden deutlich über Sozialhilfeniveau und zwar auch außerhalb von Erwerbsarbeit. Sie seien der Meinung, dass Erziehenden durch Gewährleistung der Rahmenbedingungen eine Erwerbstätigkeit möglich gemacht werden sollte, allerdings sollte keine Verpflichtung hierzu bestehen. Die Wahl, das Kind selbst zu betreuen oder in Fremdbetreuung zu geben, dürften nicht nur Erziehende mit gut verdienenden Partner haben, sondern auch alle, die auf staatliche Leistungen angewiesen seien.

Nach Überzeugung der **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber** sollte das SHG im Hinblick auf erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger so verändert werden, dass es dem Anspruch an ein aktivierendes, die Reintegration in den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt stellendes Hilfesystem gerecht werde. Dazu sei die grundsätzlich bestehende Verpflichtung erwerbsfähiger Hilfeempfänger wesentlich deutlicher zu akzentuieren, alles zu tun, um die Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung ganz oder zumindest teilweise zu überwinden. Zugleich müssten die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gestärkt werden. Aus Sicht der BDA sei die Zusammenführung der für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen relevanten Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe das wichtigste und vordringlichste arbeitsmarktpolitische Gesetzgebungsprojekt. Das Ziel der Reform müsse sein, die Überführung des bisher dreistufigen sozialrechtlichen Schutzsystems bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) in ein zweistufiges System (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe).

Für den **Bund katholischer Unternehmer** sei Bürgergeld besser als Sozialhilfe. Eigenverantwortung und Subsidarität würden zum Menschenbild katholischer Unternehmer gehören, das nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten umfasse. Je mehr alle Lebensrisiken staatlich reguliert würden, desto mehr stürbe die Freiheit des Menschen. Zwar müsse Solidarität geübt werden, aber möglichst von Person zu Person und nur durch ein Mindestmaß an staatlicher Versorgung, damit auf privater Ebene genügend finanzieller Handlungsspielraum verbliebe. Der Bund katholischer Unternehmer fordert des Weiteren, dass das Lohnabstandsgebot weit mehr als heute üblich – insbesondere bei Familien mit Kindern – gewahrt werden sollte. Dies könnte insbesondere neben dem Einfrieren der Regelsätze durch eine Reduzierung der kumulierten Einmalleistungen, Zuschläge und Mieterstattungen erfolgen. Nach Meinung des Verbandes würde eine Sicherung des Existenzminimums durch den Staat es den Tarifpartnern ermöglichen, die unteren Lohngruppen wieder weiter nach unten zu flexibilisieren.

Nach Ansicht des **Deutschen Caritasverbandes** können Pauschalierungen dazu beitragen, Selbständigkeit und Selbstverantwortung der Leistungsempfänger zu erhalten bzw. zu stärken und außerdem Verwaltungsressourcen für persönliche Hilfen freimachen. Die zielgerichtete Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit durch die Weiterentwicklung personenbezogener Hilfen in einem Fördersystem (Beratung, Assessment, Hilfeplanung, Case Management) würde ausdrücklich begrüßt. Für den Deutschen Caritas-Verband sei das Lohnabstandsgebot bei der derzeitigen Regelsatzbemessung und -höhe in der Sozialhilfe gegeben. Diskrepanzen würden sich allenfalls beim Haushaltsbedarf von Familien mit mehreren Kindern ergeben. Für den Verband liege die Lösung des Lohnabstandsproblems nicht in der Absenkung der Sozialhilfe, sondern in der Herausnahme von Kindern aus der Sozialhilfe über eine vorrangige Absicherung von Kindern und Jugendlichen bzw. einem verbesserten Familienlastenausgleich. Der Gesetzgeber sollte ein zeitlich befristetes Einstiegsgeld für Langzeitarbeitslose schaffen. Von einem Sozialhilfeempfänger hinzuverdientes Einkommen sollte maximal zu 50 % (und nicht wie heute zu 85 %) mindernd auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Unterstützt würden auch die Forderungen nach einer besseren Verteilung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Form einheitlicher Fördermöglichkeiten, Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen und der organisatorischen Verknüpfung/Zusammenfassung der Anlaufstellen bei den Arbeits- und Sozialämtern. Angesichts der Tatsache, dass oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze der volle Sozialversicherungssatz zu entrichten sei, sei die Subvention der Sozialabgaben der Beschäftigten ein richtiger Schritt zur Anhebung der Nettolöhne im Niedriglohnbereich. Die bundesweite Ausweitung des „Mainzer Modells“ werde für richtig gehalten.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** teilt die Einschätzung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass die Grundsätze der Sozialhilfe sich bewährt hätten und beibehalten werden müssten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund setze sich für Reformen ein, die die Mängel und Defizite der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung möglichst reduzieren würden und vermieden, dass Familien allein wegen ihrer Kinder sozialhilfebedürftig würden, die Steuerungs- und Evaluationsinstrumente in der Sozialhilfe entwickeln, strukturschwache Kommunen nicht stärker belasten und den Rückzug des Bundes aus der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Verantwortung nicht fördern sondern ihr entgegen wirken würden. Weitere Reformschritte seien die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und die Förderung der Bürgerfreundlichkeit, die Verbesserung der Datenstruktur in den Sozialämtern und die Erleichterung des Datenaustausches mit den Sozialversicherungsträgern sowie eine bessere Verzahnung und Steuerung der unterschiedlichen Hilfen, soweit sie nicht aus einer Hand gewährleistet werden könnten.

Der **Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.** hält die Fristverlängerung in § 18 Abs. 5 Satz 4 BSHG für sinnvoll. Eingebaut werden sollte eine bedarfsdeckende Kindergrundsicherung in das vorhandene System. Die Lohnabstandsproblematik stelle sich nach allen vorliegenden Untersuchungen nicht so, wie in der Öffentlichkeit gern dargestellt. Die meisten Berechnungen würden beispielsweise die Anrechnung des Kindergeldes in der Sozialhilfe unterschlagen. Insgesamt stelle sich die Finanzierung der Sozialhilfe als eine Überforderung der betroffenen Kommunen dar. Bei einem Hilfesystem, auf das Jahr für Jahr mehr als 3 Millionen Menschen angewiesen seien, sei eine unmittelbare Finanzierungszuständigkeit des Bundes gefordert.

Für das **Deutsche Rote Kreuz** muss bedacht werden, dass vorrangige Sicherungssysteme ihre Leistungen nicht auf Kosten der Sozialhilfe absenken. Eine Sozialhilfereform könne nur dauerhaft erfolgreich sein, wenn vorrangige Sicherungssysteme Leistungen gewähren, die ihre Empfänger „sozialhilfefest“ machen. Um den Kreis der Anspruchsberechtigten zu verringern, sei eine Novellierung der Sozialhilfe und auch eine qualitative Weiterentwicklung der Sozialverwaltung hin zu einer effektiver und effizienter arbeitenden Organisation sinnvoll und notwendig. Hinsichtlich Hilfeplanungen sei an eine stärkere Vernetzung und Kooperation mit der Arbeitsverwaltung, aber auch mit anderen Kostenträgern und Leistungserbringern zu denken. Ziel einer Sozialhilfereform sollte neben einer zielgenaueren Vermittlung in die Arbeitswelt für arbeitsfähige Hilfeempfänger und Senkung von Sozialhilfeausgaben aber auch eine passgenaue Hilfeleistung für nicht arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger sein. Der in § 3 BSHG festgelegte Grundsatz der Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles dürfe auch bei einer Reform nicht aus den Augen verloren werden.

Der **Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund** fordern eine Reform der Sozialhilfe. Dabei erfordere das Ziel notwendiger Verwaltungsvereinfachung eine weitergehende Pauschalierung der Sozialhilfeleistungen unter Ausschluss der Möglichkeit, sich auf Einhaltung des Bedarfsdeckungsprinzips im Einzelfall zu berufen. Ferner bedürfe es einer Überprüfung des Kostenerstattungsrechts zwischen den Sozialhilfeträgern mit dem Ziel weitestgehender Vereinfachung, möglichst Abschaffung, bei gleichzeitig einzuführenden Ausgleichsregelungen für Sozialhilfelasten auf Länderebene. Die allseits geforderte Reform der Regelsätze müsse zügig umgesetzt werden. Die Höhe der Regelsätze sei, wie bereits gesetzlich festgelegt, konsequent am Verbraucherverhalten von Haushalten in unteren Einkommensgruppen zu orientieren. Die nachhaltig wirksame Entlastung der Sozialhilfehaushalte sei nur durch eine Stärkung der vorgelagerten Sicherungssysteme zu erreichen. Der DST und der DSGB wenden sich entschieden gegen die Übertragung der Arbeitslosenhilfe auf die Sozialhilfe. Der Bund dürfe sich aus der Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen nicht zurückziehen. Um die Hilfen für Langzeitarbeitslose effektiver zu gestalten, sei ein eigenständiges Leistungsgesetz für Langzeitarbeitslose mit Transferleistungen notwendig, die den Lebensunterhalt sichern und ergänzende Leistungen der Sozialhilfe ausschließen müssten. Dazu hätten Strategien zu treten, die am einzelnen Langzeitarbeitslosen ansetzen und ihn ganzheitlich in den Integrationsprozess einbeziehen müssten. Die befristete staatliche Subventionierung von Niedriglöhnen wird von beiden Verbänden für eine Möglichkeit gehalten, um Geringqualifizierten eine Chance zur Integration ins Arbeitsleben zu bieten. Dabei werde allerdings die Finanzierung von Kombilöhnen über die Sozialhilfe entschieden abgelehnt.

Der **Deutsche Landkreistag** schließt sich der gemeinsamen Stellungnahme des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes an. Lediglich bei der Frage der Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werde eine modifizierte Auffassung vertreten. Es würden die Bemühungen unterstützt, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Sinne verbesserter Wiedereingliederungschancen Arbeitsloser umfassend neu zu gestalten. Dabei müsse sichergestellt sein, dass das im SGB III normierte Arbeitsförderungsrecht, das u. a. die Arbeitslosenhilfe regele, mit dem BSHG im Sinne der rechtlichen Angleichung (z. B. Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Qualifizierungsmaßnahmen) harmonisiert werde. Auch sei das BSHG grundlegend zu reformieren, z. B. durch die Bildung von Haushaltsbudgets (Pauschalierung), Entbürokratisierung, Wiederherstellung des Lohnabstandsgebotes in der Sozialhilfe, Schaffung eines ausreichenden Familienleistungsausgleichs. Auch die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssten überprüft werden. Die Förderung Arbeitsloser müsse darauf ausgerichtet sein, sie wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Punktuelle Neuregelungen z. B. im Bundessozialhilferecht würden als nicht zielführend ebenso abgelehnt wie eine einseitige Kommunalisierung der Arbeitslosenhilfe.

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.** plädiert für eine Überprüfung der Regelsatzbemessung. Amtliche Verbrauchsstatistiken würden eine geeignete Datengrundlage bilden, auch wenn die Bemessung nicht allein auf wissenschaftlichen Grundlagen erfolgen könne, sondern im Vorfeld politisch-normativer Entscheidungen bedürfe. Eine weitere Pauschalierung einmaliger Leistungen würde den Verwaltungsvollzug vereinfachen und sei mit den sozialhilferechtlichen Grundsätzen vereinbar. Die Pauschalierung auch der Unterkunftskosten würde

Risiken der sozialpolitischen Fehlsteuerung birgen, da Leistungen in erheblichem Maße nicht dem Bedarf entsprächen. Ohne eine finanzielle Entlastung der Kommunen bei materiellen Leistungen sei eine Ausweitung der persönlichen Hilfen nicht zu finanzieren. Die Sozialhilfelasten der Kommunen infolge der Arbeitslosigkeit seien durch eine Stärkung des Nachrangprinzips deutlich zu senken. Eine vorgelagerte Grundsicherung für Minderjährige, durch die diese aus der Sozialhilfe herausgelöst würden, könne praktikabel sein. Der Einsatz aktivierender Instrumente mit dem Ziel nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt beinhalte auf den individuellen Bedarf zugeschnittene Unterstützungsangebote. Es gelte, aufeinander abgestimmte Konzepte von Arbeitsvermittlung, allgemeiner Sozialberatung, spezialisierten Beratungen (z. B. Schuldner- und Suchtberatung), Hilfeplanung und Case Management zu entwickeln, die dafür notwendigen Kompetenzen der Fachkräfte zu benennen und entsprechende (Nach-)Qualifizierungsangebote bereitzustellen.

Nach Meinung des **Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.** müssen die Regelsätze in ihrer Höhe und Entwicklung wieder an ein verlässliches System gekoppelt werden. Es sei ein Fehler zu glauben, dass sich eine an Jahreszyklen orientierte jährliche Politik nach Kassenlage für ein existenzielles Sicherungssystem leichter handhaben ließe als eine Festlegung auf ein Berechnungssystem, das die Haushaltsplanung bereits berücksichtigen könne. Unterstützt würde das Vorhaben der Eingliederung des Bundessozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch als SGB XIII. Hinsichtlich einer weitergehenden Pauschalierung der Leistungen nähme das Diakonische Werk eine differenzierte Haltung ein. Pauschalen müssten den Kriterien der Angemessenheit und der Nachvollziehbarkeit entsprechen. Nicht sinnvoll und keine Aufgabe der Sozialhilfe sei es, generell die Erwerbstätigkeit von Personen, die keine sozialen Probleme hätten, dauerhaft zu subventionieren. Durch Regelungen des SGB III und im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG sei es möglich und am Einzelfall orientiert oft sinnvoll, unzureichendes Erwerbseinkommen aufzustocken und individuell die Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Auch die Maßnahmen im „Mainzer Modell“ könnten für eine bestimmte Personengruppe die Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt deutlich verbessern. Eine Anwendung in der Breite, d. h. für alle arbeitslosen Sozialhilfeempfänger, führe aber zu einer Fehlallokation von an anderer Stelle dringend benötigter Finanzmittel. Bei wissenschaftlichen Berechnungen gebe es kein Kombi-Lohnmodell, das ökonomisch vertretbar wäre und in der Breite angewandt zu erwähnenswerten Zuwächsen bei der Beschäftigung führen würde. Unterstützt würde eine engere Kooperation der zuständigen Behörden an der Nahtstelle von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Genz und Schwendy vertreten in ihrer Stellungnahme die Position, dass die Sozialhilfe als letztes Glied im System der sozialen Sicherung auf die ursprüngliche Aufgabe zurückgeführt werden sollte. Sie müsse durch den Ausbau der vorgelagerten Systeme und durch Korrekturen im Steuerrecht/Familienlastenausgleich, im Wohngeld, in der Bildungsförderung etc. entlastet werden. Eine Reform könne nur im Zusammenhang mit einer Gesamtreform aller sozialen Systeme und des Steuerrechtes sowie des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden angegangen werden. Aus der Sicht der Praxis könnten die derzeit laufenden Bemühungen um die Pauschalierung positiv bewertet werden. Dies nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskostenersparnis, sondern aus grundsätzlichen Erwägungen. Die Stadt Köln erziele bei rd. 52 000 Arbeitslosen und 7 000 offenen Stellen vor allem in den sog. Niedriglohnbereichen für Geringqualifizierte gute Ergebnisse bei der Vermittlung. Die strengen Zumutbarkeitsregelungen des Bundessozialhilfegesetzes, nach denen Arbeit, die die Person nicht schädige, zugemutet werden könne, würden dabei befolgt. Es sei z. B. nicht nachvollziehbar, warum Personenkreise, die freiwillig jahrelang ihre akademische Laufbahn über Jobs im Niedriglohnbereich (kellnern, Taxi fahren etc.) finanziert hätten, sich nach Abschluss des Studiums plötzlich bei Sozial- und Arbeitsämtern arbeitslos melden und dann auf Hilfen pochen würden, die nach dem Bundesangestelltentarif bzw. nach den Regeln des öffentlichen Dienstes finanziert würden. Die Kölner Arbeitsverwaltung und die Kölner Sozialverwaltung würden schon seit vielen Jahren eine vertraglich vereinbarte Kooperation zum Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreich praktizieren.

Die **Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten** begrüßt den vorgelegten Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz und den Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Fördern und Fordern – Sozialhilfe modern gestalten“ und schließt sich der entsprechenden Stellungnahme des DGB an. Die Vorschläge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, alle Jobs im Niedriglohnbereich gestaffelt zu subventionieren und auch die von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Bundesarbeitsminister Walter Riester sowie der SPD angekündigten Pläne, das „Mainzer Modell“ bundesweit anzuwenden, würden nach Ansicht der Gewerkschaft in eine Sackgasse führen und mittelfristig nur wenige Arbeitsplätze bringen, die in keinem Verhältnis zu dem Subventionsaufwand stünden. Die bisherigen Kombilohn-Modellprojekte würden zeigen, dass dies ein untaugliches Instrument sei, um nachhaltige und wirksame Verbesserungen der Arbeitsmarktlage zu erreichen.

Professor Dr. Hauser spricht sich ebenfalls für eine Pauschalierung so genannter einmaliger Ausgaben aus. Unterstützt wird ebenfalls die Einführung einer vorgelagerten Existenzminimumsicherung für Kinder. Diese könnte in einem einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag in Höhe von ca. 300 DM pro Monat bestehen. Zum Verhältnis von Sozial- und Arbeitslosenhilfe spricht sich Prof. Dr. Hauser für den Einbau einer Mindestregelung in die Arbeitslosenhilfe mit Leistungen für die Kernfamilie auf dem Niveau der Sozialhilfe aus.

Die **IG Metall** wendet sich nicht dagegen, in Modellvorhaben neue Wege zu erproben, um zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und Menschen in Arbeit zu bringen. Allerdings erscheine der Weg, aus Mitteln der Sozialhilfe Zuschüsse zum Arbeitslohn zu zahlen (ausgestaltet als Zuschuss an den Arbeitnehmer), bereits hinreichend erprobt und begegne Bedenken. Diese Bedenken würden sich gegen die diesen Öffnungsklauseln zugrunde liegende Ansicht richten, wonach Arbeit im niedrig entlohnten Bereich zu teuer und eine so genannte Sozialhilfefalle zu überwinden sei. Die wirtschaftsliberale Grundannahme, dass durch niedrigere Lohn-

kosten mehr Arbeitsplätze zu schaffen seien, sei – empirisch ausreichend belegt – falsch. Seit Anfang der 80er Jahre sinke in der Tendenz die Lohnquote der Bundesrepublik Deutschland, während gleichzeitig die Arbeitslosigkeit in der Tendenz zugenommen habe. Die IG Metall ist ferner der Auffassung, dass die Arbeitslosenhilfe erhalten und nicht unter dem Deckmantel ihrer Harmonisierung mit der Sozialhilfe abgeschafft werden dürfe. Begrüßt würden Überlegungen, eine bedarfsorientierte Grundsicherung in die Arbeitslosenversicherung zu implementieren. Diese sei nicht als Alternative zur bestehenden Arbeitslosenhilfe zu realisieren, sondern müsste für die Fälle greifen, in denen die Höhe der Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsdeckend sei. Sicherzustellen sei die Möglichkeit, auch Ansprüche auf aktive Maßnahmen von Seiten der Arbeitsämter leichter zu realisieren. Ferner müsste die Sozialhilfe in höherem Maße als bisher auf ihre ursprüngliche Funktion, Armut in besonderen Ausnahmefällen zu vermeiden, beschränkt werden. Eine solche Maßnahme könnte eine Entlastung der Kommunen darstellen, wenn diese bedarfsorientierte Grundsicherung aus steuerfinanzierten Bundesmitteln abgewickelt würde.

Das **Institut für Angewandte Sozialforschung (IAW) Tübingen** plädiert für die Begrenzung der Erwartungen hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen von Kombilohn- und Kombieinkommensmodellen auf ein realistisches Maß. Die besondere Bewährung des „Mainzer Modells“ im Vergleich zu anderen Modellversuchen werde in der öffentlichen Diskussion immer wieder mit dem Verweis auf die größten absoluten Beschäftigungseffekte begründet. Dieser Vergleich alternativer Modellversuche anhand von absoluten Beschäftigungseffekten sei aber schlicht unzulässig, da er nicht berücksichtige, dass sich die Zielgruppen der einzelnen Maßnahmen ganz erheblich in ihrer Struktur und Größe unterschieden. So richte sich das „Mainzer Modell“ an gering Verdienende, während die Zielgruppe des Einstiegsgeldes auf langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger begrenzt sei. Ferner sei die Zielgruppe des „Mainzer Modells“ um ein Vielfaches größer als die des Einstiegsgeldes. Das IAW Tübingen hält die Einführung eines bundesweiten Kombieinkommens zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht. Es sei beschäftigungs- und finanzpolitisch gefährlich, sich vor Abschluss der Modellprojekte und ihrer wissenschaftlichen Auswertung auf ein Modell festzulegen. Ungeachtet der Einführung eines bundesweiten Modells müssten die bestehenden Modellversuche fortgesetzt werden. Eine weitere wissenschaftliche Evaluation der laufenden Modellversuche gerade auch unter Verwendung von Kontrollgruppen und unter Berücksichtigung möglicher Mitnahmeeffekte sei unerlässlich, um den tatsächlichen Erfolg und die Kosten der Maßnahmen beurteilen zu können. Entsprechende Experimentierklauseln im Bundessozialhilfegesetz sollten über 2002 hinaus verlängert werden. Die Ergebnisse der Modellversuche müssten in eine spätere Modifikation des bundesweiten Kombieinkommens Eingang finden. Ebenfalls wird sich für eine Lohnsubvention auf Seiten der Arbeitnehmer ausgesprochen. Eine Arbeitnehmersubvention ließe größere Beschäftigungseffekte erwarten als eine Subvention auf Arbeitgeberseite. Das entscheidende Beschäftigungshemmnis für Sozialhilfeempfänger sei die Sozialhilfefalle, nicht die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen. Während das baden-württembergische Einstiegsgeldmodell die Sozialhilfefalle für den Förderungszeitraum beseitige, bleibe diese beim „Mainzer Modell“ grundsätzlich erhalten. Das Einstiegsgeldmodell sei besser geeignet, Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger zu schaffen, während das „Mainzer Modell“ den Aufbau eines subventionierten Niedriglohnsektors fördere. In der Sozialhilfe sei die Einführung des Einstiegsgeldes daher die Voraussetzung für den Erfolg des „Mainzer Modells“. Zwischenergebnisse aus den laufenden Modellversuchen ließen erkennen, dass für den Erfolg des ökonomischen Anreizinstrumentariums auch flankierende Maßnahmen von entscheidender Bedeutung sein könnten. Dabei müsse auch das soziale Umfeld einbezogen werden. Insbesondere Maßnahmen der Qualifizierung, der Kinderbetreuung oder der Schuldnerberatung könnten genannt werden.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** sieht die „Sozialhilfefalle“ als Fehlanreiz. Hintergrund hierfür sei, dass Sozialhilfe nur dann bewilligt werde, wenn der Hilfeempfänger bereit sei, sowohl seine Arbeitskraft als auch sein gesamtes Nettoeinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts einzusetzen (vgl. Trabert et al. 1998). Aus diesem Grund werde die Anrechnung von Zusatzverdiensten bei Hilfeempfängern derzeit sehr restriktiv gehandhabt. Erwerbseinkommen von Hilfeempfängern (ohne eingeschränkte Leistungsfähigkeit) werde oberhalb eines nicht anzurechnenden Sockelbetrags von ca. 70 Euro im Monat zu 85 % auf den Hilfeanspruch angerechnet, bis sich ein maximaler Zuwachs an verbleibendem Erwerbseinkommen in Höhe von ca. 140 Euro im Monat ergebe. Über diesen Betrag hinausgehende Verdienste würden bis zur Bedürftigkeitsgrenze voll angerechnet und dem Hilfeempfänger daher entzogen. Die eher geringen, nicht anzurechnenden und quasi als Lohnsubvention zu sehenden Beträge zielten vor allem darauf, auch bei Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe einen Lohnabstand zwischen erwerbstätigem und nichterwerbstätigem Hilfeempfänger zu gewährleisten. Spermann (1999) spreche in diesem Zusammenhang zu Recht von einem „Spitzensteuersatz“ für Transferempfänger, der je nach Einzelfall zwischen 85 % und 100 % liegen könne. Die weitgehende Vollanrechnung von Zusatzverdiensten auf den Hilfeanspruch gelte als Fehlanreiz, der zur Verlängerung des Hilfebezugs beitragen könne. Bei einem derart hohen Grundsteuersatz würden Sozialhilfeempfänger durchaus ökonomisch rational handeln, wenn sie keine Arbeit anböten. Ähnliches treffe im Übrigen auch zu auf die Anrechnung von Arbeitseinkommen bei Bezug von Arbeitslosenhilfe, bei der der maximale Hinzuverdienst auf etwa 165 Euro begrenzt sei. Nicht anreizkompatibel sei auch die spezifische Konstruktion des Familienlastenausgleichs. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts liege das bisher unabhängig vom Einkommen gezahlte Kindergeld (und auch der alternativ in Abzug zu bringende Kinderfreibetrag) weit unter den tatsächlichen Kosten für den Lebensunterhalt eines Kindes. Die Folge sei, dass Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen am Rande der Armutsschwelle lebten. Da sich aber im Gegensatz zum Kindergeld die Sozialhilfesätze an dem tatsächlichen finanziellen Aufwand für Kinder orientierten, sei der finanzielle Anreiz für Sozialhilfeempfänger mit Kindern, einer niedrig entlohnten Erwerbstätigkeit nachzugehen, verständlicherweise eher gering (vgl. Gerster/Deubel 1999).

Das **Institut der Deutschen Wirtschaft Köln** vertritt die Ansicht, dass ungeachtet der kräftigen konjunkturellen Erholung in den Jahren 1998 bis 2000 es bereits im vergangenen Jahr wieder zu einer Akzentuierung der Arbeitsmarktprobleme in Deutschland gekommen sei. Es zeichne sich ab, dass das Land bei der Therapie des gravierendsten Problems der deutschen Wirtschaftspolitik praktisch auf der Stelle trete. Als eines von wenigen Ländern habe sich der Anteil der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland in den 90er Jahren weiter erhöht. Der derzeitige Anteil von knapp 34 % sei höher, wenn Maßnahmen zur Frühverrentung nicht die Statistik beeinflussen würden. Keines der verschiedenen regionalen Kombilohnmodelle komme bisher über eine Zahl von 1 000 Förderfällen hinaus. Ein nennenswerter Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit für die hier in Rede stehende Zielgruppe der Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger könnte damit nicht geleistet werden. An diesem Befund werde sich auch durch die geplante bundesweite Einführung des „Mainzer Modells“ und dessen Modifikationen in den Förder- und Anrechnungsregeln nichts ändern, so lange die grundsätzlichen Probleme unbeachtet blieben. Das Institut spricht sich für eine Abkehr von der Alimentation von Arbeitslosigkeit hin zur Aufstockung von Niedrigverdiensten aus.

Nach Ansicht des **Institutes für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik** weist das System der Regelsätze im Prinzip angemessene Relationen auf. Allerdings ließe es sich durch Aufsplittung des Eckregelsatzes in einen personenbezogenen Teil und eine Haushaltskomponente flexibler gestalten. So könnte die erforderliche Anhebung des Regelsatzes für allein Lebende vorgenommen werden, ohne die Leistungen für größere Haushalte in gleichem Maße zu erhöhen. Der Abstand zwischen der Hilfe zum Lebensunterhalt und den verfügbaren Einkommen von Arbeitnehmerhaushalten sei groß genug und zudem seit Jahren gestiegen. Die Diskussion um unzureichende Arbeitsanreize verlaufe abgekoppelt von empirischen Befunden. Die Arbeitslosigkeit vieler Sozialhilfeempfänger sei keine Frage der subjektiven Motivation, sondern der objektiv rückläufigen Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Die erheblichen Qualifikationsdefizite der Sozialhilfeempfänger im arbeitsfähigen Alter ließen sich nicht allein durch Schulungen beheben, sondern eher in einer Kombination von gering entlohnter Beschäftigung und Qualifizierung. Außerdem sei ein individuelles Case Management zu empfehlen. Ein Vergleich der Niveaus der Hilfe zum Lebensunterhalt mit den Leistungen der Mindestsicherung in europäischen Nachbarstaaten würde ein differenziertes Bild ergeben. In Deutschland erhielten Mehr-Personen-Haushalte im Vergleich zum Haushalt eines allein Lebenden relativ hohe Leistungen; aber das Ausgangsniveau sei relativ niedrig, d. h., der allein Lebende müsste höhere Leistungen beziehen.

Professor Dr. Raffelhüschen vertritt die Auffassung, dass eine Reform der deutschen Grundsicherung überfällig sei, weil die Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) überproportional gewachsen seien. Dieser Trend müsse gebrochen werden. Fast 2,5 Millionen Grundsicherungsempfänger stünden dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung. In den 70er Jahren wäre nur etwa ein Drittel der Grundsicherungsempfänger potentiell erwerbsfähig gewesen, heute seien es zwei Drittel – Tendenz weiterhin steigend. Die gegenwärtige Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe sei eine Subvention der Untätigkeit. Die eigentliche Intention der sozialen Sicherung werde völlig verkannt: Fast jeder könne sich ein Stück weit selbst helfen; nur das, was dann noch fehle, sei von der Gemeinschaft zu tragen. Dieser Subsidiaritätsgedanke sei dem Problem angemessen und müsse Leitfaden einer zukunftsfähigen Grundsicherung sein. Die zukünftige Grundsicherung müsse zielgruppen- und arbeitsmarktorientiert sein. Selbstverständlich hätten nicht arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger weiterhin Anspruch auf Geldleistungen in Höhe des vollen sozio-kulturellen Existenzminimums. Dies gelte auch für häuslich gebundene Personen, soweit sie für die Erziehung von Kindern unter drei Jahren verantwortlich seien. Arbeitsfähige Grundsicherungsempfänger seien schon heute zur Selbsthilfe verpflichtet. In Zukunft sollten Geldleistungen für Erwerbsfähige im Regelfall nur als Hilfe zur Arbeit gewährt werden. Anspruch auf eine monetäre Grundsicherung hätten demnach nur Personen, die einer bezahlten Arbeit nachgingen oder sich in Qualifizierungsmaßnahmen befänden. Diejenigen, die das Arbeits- bzw. Qualifizierungsgebot nicht einhielten, hätten nur Anspruch auf Sicherung des physischen Existenzminimums, und zwar im Regelfall durch Sachleistung. Unter Einbeziehung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen müsse sichergestellt sein, dass die Selbsthilfe zu einer verbesserten Gesamteinkommenssituation führe. Eine zugleich kostenneutrale und anreizwirksame Reform der Grundsicherung könne nur durch die Kombination zweier Transferformen mit spezifischen Entzugsraten bewerkstelligt werden. Sie bestünde aus einem kommunalen Grundversorgungstransfer und eine durch den Bund finanzierte Beschäftigungssubvention samt Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnsektor. Die darin begründeten Anreize zur Offenbarung von Schwarzmarktaktivitäten würden die öffentlichen Kassen mittelfristig sogar entlasten.

Für **Professor Dr. Claus Reis** muss die Bewertung „aktivierender Instrumente“ vor dem Hintergrund der Ausgangssituation gesehen werden, d. h. der Probleme, auf die sie antworten sollen. Aktivierende Instrumente würden auf das Individualisierungsprinzip rekurrieren und implizit den individuellen Bedarf an Unterstützung betonen. Sie setzten an den differenzierten Lebenssituationen von Sozialhilfeempfängern an und stünden somit generalisierenden und pauschalen Angeboten entgegen. Damit trügen sie den empirisch zu konstatierenden Entwicklungen Rechnung. Beratung, Assessment, Hilfeplanung und Leistungssteuerung seien Handlungsformen in dem Sinne, dass sich in ihnen die konkrete Interaktion zwischen Berater und Klient Ausdruck verschaffe; nur über diese Interaktion, die „Ko-Produktion“ komme ein Arbeitsergebnis zustande. Diese Handlungsformen könnten für sich alleine stehen, sie bildeten in einer spezifischen Kombination (ihrer „vertikalen Integration“) aber auch Elemente eines „Case Management“. Dieses ziele darauf ab, Bedarfslagen präzise zu erfassen, hieraus gemeinsame Ziele zu entwickeln und Hilfeangebote so zu kombinieren, dass sie zur Zielerreichung optimiert werden könnten. Damit dies effektiv und zeitnah gelinge, müsse die einzelfallbezogene „vertikale Integration“ durch eine einzelfallübergreifende „horizontale Integration“ der verschiedenen Angebote ergänzt werden. Konkret bedeute dies die Planung und Steuerung von Hilfsangeboten. Um die effektive Planung und Steuerung von Angeboten sowie

ihre konkrete Bereitstellung für die jeweiligen Einzelfälle zu gewährleisten, müssten adäquate Instrumente (Monitoring und Controlling) entwickelt und eingesetzt werden. Um sowohl einzelfallorientiertes Case Management wie einzelfallübergreifende Steuerungskonzepte auf kommunaler Ebene weiter entwickeln zu können, sei die Unterstützung durch den Gesetzgeber erforderlich, denn die – bislang eher experimentelle – Praxis müsse weiter systematisiert und ausgebaut werden können. Hierzu bedürfe es gesetzlicher Regelungen im BSHG, analog zu den Vorschriften im SGB VIII.

Dr. Schneider sieht in der Praxis nur einen mäßigenden Erfolg kommunaler arbeitsmarktpolitischer Programme, arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Dennoch dürften sich die Maßnahmen aus kommunaler Sicht rechnen, da es mit ihrer Hilfe gelinge, die Maßnahmeteilnehmer für längere Zeit von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, wenn auch in der Regel zu Lasten von anderen föderalen Finanzierungsinstanzen. Gleichwohl gebe es zwischen einzelnen Projekten Unterschiede, der Erfolg sei von der Ausgestaltung abhängig. Das betreffe sowohl die Aufgabenverteilung im Sozialamt, die Zahl und die Qualifikation des dort eingesetzten Personals als auch die Form der Zusammenarbeit mit Trägern von beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Durch die Förderung der Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialämtern auf lokaler Ebene durch die Bundesregierung würden die fiskalischen Anreize zu Lastenverschiebung nicht aufgehoben. Eine ursachenorientierte Politik sollte stattdessen an einer Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ansetzen. Faktisch dürfte dies allerdings einer aus transfersystematischen Gründen ohnehin längst fälligen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe gleichkommen.

Für **Professor Dr. Spindler** ist die Pauschalierung von Sozialhilfeleistungen bei häufig wiederkehrenden, notwendigen Bedarfen sinnvoll. Allerdings bedürfe es einer seriösen Ermittlung des notwendigen Bedarfs. Die Festlegung der persönlichen Hilfe auf die Methode des Case Management sei nicht empfehlenswert und bürge bei unfachlicher Anwendung nicht nur die Gefahr des Eingriffs in individuelle Persönlichkeitsrechte, sondern darüber hinaus der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips in Zusammenarbeit mit der Freien Wohlfahrtspflege und sozialen Verbänden und der Missachtung von deren Selbständigkeit bei Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben. Vorgeschlagen wird ferner, den § 22 Abs. 4 BSHG im Interesse der betroffenen Familien mit mehreren Kindern zu ändern und ein sozialpolitisch redliches Abstandsverhältnis festzuschreiben. Abgelehnt werde die Zusammenlegung der Sozialhilfe mit der Arbeitslosenhilfe, außer korrigierbaren Fehlentwicklungen in der Praxis der beteiligten Behörden gebe es für sie keine Notwendigkeit.

Univation e. V. vertritt die Thesen, dass persönliche Hilfen, welche die Hilfeberechtigten in ihren Lebenslagen begleiten und entsprechend ihrer Ressourcen mobilisieren würden, als Kernbestandteil der Sozialhilfe auszubauen und qualitativ fortzuentwickeln seien. Die Ausweitung pauschalierter Sozialhilfezahlungen erschlössen hierfür erforderliche Personalressourcen und stießen bei vielen Beteiligten und Betroffenen auf Akzeptanz. Der Zuschnitt einer existenzsichernden Gesamtpauschale könne auf Basis von Evaluationsergebnissen genauer bestimmt werden. Ein viel versprechender Weg, die Umsetzung bundesgesetzlicher Reformen der Sozialhilfe zu befördern, bestünde in der aktiven Nutzung des Sachverstandes der Sozialhilfeträger – sowie weiterer lokaler sozialpolitischer Akteure – im Gesetzgebungsprozess.

Für die **Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft** (ver.di) hat sich das System der Sozialhilfe grundsätzlich bewährt. Allerdings sei sie zuförderst finanziell zu entlasten von Risiken, die nicht in der Person des einzelnen Sozialhilfeempfängers lägen, also vom Risiko der Arbeitslosigkeit. In diesem Zusammenhang käme es auch darauf an, die infolge des schrittweisen Fortfalls der orginären Arbeitslosenhilfe durch den Gesetzgeber ausgelöste unterschiedliche Behandlung erwerbsloser Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger durch strikte gesetzliche Regelungen über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern zu überwinden. Darüber hinaus sei im Rahmen der Familienpolitik bereits vorgelagert die Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten sowie die Situation von allein Erziehenden durch ein hinreichendes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen zu erleichtern. Dem gegenüber seien Fragen der technischen Grundlagen zur Festsetzung der Sozialhilfeleistungen von sekundärer Bedeutung.

Professor Dr. Wagner vertritt die Ansicht, dass die seit 1993 nicht mehr vorgenommene Prüfung der Sozialhilferegelsätze auf der Basis des Statistikmodells und die seit 1997 übergangsweise an der Entwicklung des aktuellen Rentenwertes orientierte Anpassung der Regelsätze dazu geführt hätten, dass der Nominalwert der Regelsätze vom 1. Juli 1993 bis 1. Juli 2001 in Westdeutschland lediglich um 8,9 % und in Ostdeutschland um 7,9 % angestiegen sei, während der Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte (ohne Mieten) von 1993 bis 2001 sowohl in West- wie in Ostdeutschland um etwa 13 % zugenommen hätte. Selbst ohne Berücksichtigung der 1993 unterlassenen Anpassung ergäbe sich damit eine reale Minderung der Regelsätze. Zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe werde die Pauschalierung von einmaligen Ausgaben, die zwar nicht monatlich, aber auf Grund der Verbrauchsgewohnheiten und der Produktlebensdauer normalerweise regelmäßig anfallen, unterstützt. Um eine größere Flexibilität bei der administrativen Handhabung zu erreichen, sollten die pauschalierten einmaligen Ausgaben nicht in die Regelsätze integriert, sondern als Mehrbedarfszuschläge getrennt ausgewiesen werden. Der gegenwärtig diskutierte „Niedriglohnsektor“ umfasse vielerlei Problembereiche. Kombilöhne seien erwägenswert, um Transferempfängern einen größeren Arbeitsanreiz zu bieten und um Arbeitgebern die Arbeitskosten zu verringern. Grundsätzlich seien Kombilöhne für Arbeitslose weniger problematisch als eine generelle Subventionierung von Niedriglohnjobs, da bei Arbeitslosen Mitnahmeeffekte und Auswirkungen auf die Struktur der Arbeitsplätze geringer seien. Grundsätzlich sollten nach Ansicht von Prof. Dr. Wagner die Kosten der Arbeitslosigkeit – zumindest soweit sie gesamtwirtschaftlich und nicht lokal bedingt seien – vom Bund bzw. der Arbeitslosenversicherung getragen werden.

Der **Verband Deutscher Rentenversicherungsträger** thematisiert den Vorschlag der weitgehenden Verknüpfung von Hilfegewährung an die Ausübung gemeinnütziger Arbeit und unterstreicht, dass eine Rente grundsätzlich nur aus Zeiten gewährt würde, in denen eine Vorleistung gegenüber

der Solidargemeinschaft der Rentenversicherung erbracht worden sei (z. B. wie bisher durch Beiträge des Bundes für den Bezug von Arbeitslosenhilfe) oder für die der Rentenversicherung Leistungen erstattet würden (z. B. Erstattungen für wiedervereinigungsbedingte Mehrleistungen). Bei der Ausübung einer gemeinnützigen Tätigkeit handele es sich nicht um eine Beschäftigung gegen Arbeitsentgelt. Deswegen müssten für eine rentensteigernde Berücksichtigung dieser Tätigkeit die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, die die Versicherungspflicht, die Höhe der beitragspflichtigen Einnahmen und die Beitragstragung zu regeln hätten. Eine beitragsfreie Anrechnung der Zeiten der gemeinnützigen Tätigkeit (z. B. ähnlich der Anrechnungszeiten wegen Schulausbildung) oder die fiktive Berücksichtigung als Beitragszeit (wie z. B. unter bestimmten Voraussetzungen bei gleichzeitigen Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung oder Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes für mehrere Kinder) sei ohne Klärung der externen Finanzierung der daraus entstehenden Ansprüche abzulehnen, da andernfalls die Leistungen allein von der Solidargemeinschaft der Versicherten zu finanzieren wären. Die Absicherung gegen arbeitsmarktbedingte Risiken sei aber als gesamtgesellschaftliche Aufgabe nicht allein von dem begrenzten Personenkreis der Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung zu tragen. Sie sei deshalb ordnungspolitisch sachgerecht aus Steuermitteln zu finanzieren.

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks** sieht Reformerfordernisse bei der Sozial- und Arbeitslosenhilfe insbesondere bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf diese beiden Hilfen. Die bestehenden Anrechnungsvorschriften würden keine ausreichenden Anreize zur Arbeitsaufnahme setzen, sondern eher dazu führen, dass Hilfeempfänger im Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfebezug verharren und das Einkommen durch Schwarzarbeit aufbessern würden. Notwendig seien ferner Schritte, die den Nettolohnabstand, insbesondere zwischen Leistungsbeziehern und Erwerbstätigen mit mehreren Kindern, sichern würden. Notwendig sei ferner eine Deregulierung des Arbeitsmarktes. Hierzu müsse gehören, dass Teilzeitkräfte anteilig bei der Berechnung aller Schwellenwerte im Arbeits- und Sozialrecht berücksichtigt würden.

IV. Ausschussberatungen

Die **Mitglieder der Fraktion der SPD** erklärten, dass unstreitig Bedarf an einer umfassenden Reform der Sozialhilfe bestehe. Gerade die Fraktionen der CDU/CSU und FDP hätten diese Notwendigkeit jedoch in den vergangenen Legislaturperioden nicht erkannt und Reformen versäumt. Eine SPD geführte Bundesregierung werde in der nächsten Legislaturperiode eine solche Reform durchführen. Zuvor wolle sie aber erst die Ergebnisse der verschiedenen noch laufenden Modellvorhaben abwarten, um in deren Licht die notwendigen Veränderungen auf einer fundierten Basis durchführen zu können. Das Thema eigne sich nicht für Schnellschüsse.

Die **Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU** betonten, vorrangiges Ziel der Sozialhilfe sei es, die Menschen so schnell als möglich aus ihrer Notsituation wieder herauszuführen. Über die besten Wege gäbe es schon seit langem eine breite und intensive Debatte. Auch die Anhörung, wenn auch mit unterschiedlichen Akzentuierungen, habe deutlich gemacht, dass auf diese Schwerpunktsetzung bei der Sozialhilfe besonderer Wert zu legen sei. Entgegen den früheren Ankündigungen der Regierung und der sie tragenden Fraktionen sei die Koalition nicht zu einer Reform der Sozialhilfe in der Lage. Der zur Begründung vorgebrachte Verweis auf noch laufende Modellprojekte sei eine Ausrede. Im Gegensatz dazu würden in dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU die zentralen notwendigen Reformschritte benannt. Er verbinde sich nahtlos mit dem so genannten Offensiv-Gesetz, welches das Land Hessen in den Bundesrat und die Fraktion der CDU/CSU in den Deutschen Bundestag eingebracht habe.

Die **Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** vertraten die Ansicht, die Breite der Fachdiskussion und die Vielzahl von Vorschlägen belege, dass zz. noch keine grundsätzliche Reform der Sozialhilfe und die Entscheidung über eine Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialhilfe möglich sei. Erst müssten die laufenden Modellvorhaben beobachtet und ausgewertet werden. Die Debatte im Ausschuss habe aber gezeigt, dass es zwischen den Koalitionsfraktionen und der Opposition deutliche Zielunterschiede gebe. Die Fraktion der FDP sei anscheinend bereit, das soziokulturelle Existenzminimum gänzlich zu streichen. Dies sei nicht mit dem von der Bundesregierung verfolgten Ansatz des Fördern und Forderns vereinbar.

Die **Mitglieder der Fraktion der FDP** hoben hervor, dass die vom Bundeskanzler angekündigte Modernisierung der Sozialhilfe ausgeblieben sei. Wie die Fraktion der CDU/CSU sei die Fraktion der FDP schon lange dafür, die verschiedenen steuerfinanzierten Systeme der existenziellen Sicherung neu zu ordnen und habe dazu ebenfalls zwei Anträge in den Deutschen Bundestag eingebracht. Zumindest die Behandlung der arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher müsse deutlich anders sein als die der sonstigen Leistungsempfänger. Zum zentralen Maßstab sei das Prinzip keine Leistung ohne Gegenleistung zu machen. Der gesetzliche Rahmen der Zusammenarbeit von Sozial- und Arbeitsämtern in der Praxis sei noch nicht ausgeschöpft.

Die **Mitglieder der Fraktion der PDS** lehnten den Antrag der Fraktion der CDU/CSU ab. Die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe würde dazu führen, dass Arbeitslose nur noch für einen sehr begrenzten Zeitraum Leistungen aus der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung erhielten und im Übrigen auf eine niedrigere Sozialhilfe verwiesen seien. Die Fraktion der PDS sei für den Erhalt der Arbeitslosenhilfe.

Berlin, den 20. März 2002

Brigitte Lange
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333